



Les frontières de la solidarité dans l'Union européenne

Jean-Claude Barbier

► To cite this version:

Jean-Claude Barbier. Les frontières de la solidarité dans l'Union européenne. B. Muller, J.-C. Barbier et M. Bresson. Les solidarités à l'épreuve des crises, L'Harmattan, pp.19-37, 2012. halshs-00770134

HAL Id: halshs-00770134

<https://shs.hal.science/halshs-00770134>

Submitted on 4 Jan 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les frontières de la solidarité dans l'Union européenne¹

Jean-Claude Barbier CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne

Au moment où l'Union européenne est entrée dans la plus grave crise depuis la Seconde Guerre Mondiale, tous les gouvernements des États membres cherchent à tirer leur épingle du jeu, à agir afin de persuader leurs populations du fait qu'ils s'occupent d'elles et des problèmes majeurs de l'économie. Alors que jamais dans l'histoire humaine sans doute, les interdépendances de toutes sortes n'ont été plus variées et multiples, la solidarité, cependant, est restée à des niveaux bien plus restreints, nationale, régionale, locale, voire familiale. C'est de ce fait – trop souvent oublié – que nous cherchons à rendre compte ici.

Contrairement à l'idée – à vrai dire de moins en moins répandue depuis 2008 et la crise financière qui devait vite se transformer en crise politique – les États-nations et les systèmes de protection sociale ne sont pas des choses du passé. Récemment, le célèbre économiste de Harvard, Dani Rodrick, soulignait, dans le journal portugais *Periodico*² que nous assistions en Europe à une renaissance de l'État-nation. Depuis plus de 50 ans qu'elle existe – cahin-caha – ce qu'on appelle en France « L'Europe sociale » n'a pas avancé à un rythme très rapide bien que ses acquis soient indéniables (Barbier, 2008 et 2012). Plus, ces acquis eux-mêmes sont ambigus, et l'on peut considérer le droit de l'Union européenne, de ce point de vue comme un dieu à visage de Janus (Barbier et Colomb, 2012). Il s'ensuit que ce qui est sérieux opératoire et efficace, en matière de solidarité ne se trouve pas au niveau supranational, mais pour l'essentiel au niveau national (avec des variations entre le national et le régional pour les États fédéraux). Ce qui a surtout été renforcé au niveau supranational, ce sont les droits individuels, mais pas les droits collectifs à la protection sociale, ou les droits qui s'exercent collectivement, comme le droit de grève ou de se syndiquer.

Il y a de nombreuses raisons pour expliquer cette réalité qui est toute entière contraire à la théorie des partisans du « post-national », ceux qui, en anglais international se présentent comme des citoyens du monde, des émules de Kant, et des « cosmopolitans ». Les thèses « cosmopolitistes » ont été démenties par les faits de la crise. Dans le domaine de la protection sociale, leur erreur est de minimiser les capacités de résilience des systèmes nationaux. D. Held (2002, p. 8-9), par exemple, considérait en 2002 qu'ils n'étaient plus en mesure de procurer cette protection, alors que la crise montre, dix ans plus tard, au contraire, que, sans ces systèmes restés nationaux, la catastrophe provoquée serait infiniment plus grande. U. Beck et son collègue E. Grande (2004), pour leur part, préconisent de façon totalement irréaliste, selon toutes les apparences empiriques, l'usage du référendum pour la légitimation de « l'empire » et une réforme des retraites au plan de l'Union. En négligeant les contraintes de la réalité des nations sociologiques, ces auteurs commettent l'erreur des élites « dé-territorialisées », que C. Calhoun (2002) a raillées, en les qualifiant de « *frequent flyers* ». Ils minimisent le rôle des nations *sociologiques* pour des raisons purement idéologiques, pour l'essentiel étrangères à la sociologie, parce qu'ils entendent combattre le nationalisme. Ils prennent leurs désirs de « citoyens du monde » pour des réalités. Mais les faits leur ont donné tort. Les raisons que nous explorons ici tiennent à ce qu'on pourrait appeler les « frontières de la solidarité ». Nous ne prétendons pas qu'elles soient les seules (Barbier 2012), mais elles sont fondamentales et se sont manifestées avec éclat depuis les premiers stades de la crise, se renforçant lors de toutes les étapes pénibles pour les couches les plus pauvres du peuple grec, de ce qui a été appelé « la crise grecque ».

La solidarité est à la fois encadrée dans des situations marquées par le territoire, l'histoire et la langue, se basant ainsi sur des liens, et sur des frontières qui sont cruciales pour l'exercice même de la politique (la nationalité, la réciprocité, l'identification des personnes). Or, la politique en Europe passe par l'usage – on l'oublie trop souvent notamment quand on devient prisonnier des forums de politiques européennes où tout le monde parle un anglais sans substance, sans style, sans histoire et sans humour autre que stéréotypé – d'une diversité de langues ; et il n'y a pas d'alternative crédible, pour le futur prévisible, à cette situation. Que l'anglais soit devenu la langue véhiculaire, la *lingua franca*, et pratiquement la seule langue des forums scientifiques européens ne change rien à l'affaire, malgré les espoirs cauchemardesques de sa généralisation (Van Parijs, 2011) : on ne fera pas de la politique en Allemagne autrement qu'en allemand, en Pologne autrement qu'en

¹ Le présent texte est une version non définitive. Une première version du présent texte a fait l'objet d'un exposé lors de la conférence organisée par l'Université d'Évry (Centre Pierre Naville) et le réseau RT6 de l'Association française de sociologie, dont le présent auteur est le président. La conférence s'est tenue les 11 et 12 janvier 2011.

² www.publico.pt, le 29 février 2012.

polonais, etc.. Et l'étendue de la solidarité en restera limitée : il ne s'agit pas ici, contrairement aux « cosmopolitains », de prendre fait et cause pour la solidarité internationale, supranationale, ou nationale et infranationale. Il s'agit simplement de constater *un fait empirique de la démocratie telle qu'elle existe* : qu'il le regrette ou non en tant que citoyen n'a aucune importance pour un sociologue de l'intégration européenne fidèle aux canons de sa profession. *Dans le même temps*, la politisation des choses européennes et des thèmes de politique publique ne cesse de croître. Bien loin de s'exclure, les deux mouvements vont de pair, un peu comme l'existence des nations, comme l'avaient remarqué depuis longtemps J. Meyer *et al.*, (1997) dépendait fortement de leur reconnaissance entre elles. Voilà pourquoi comprendre la solidarité en Europe nécessite de tenir ensemble les « deux bouts », le national et le supranational.

Il est d'autant plus intéressant de poser cette question, en 2012, à un moment où jamais les milieux dirigeants de l'Union n'ont été plus poussés vers l'intégration et plus de fédéralisation, alors qu'ils y ont traditionnellement résisté, ce qui est expliqué classiquement, en science politique, par la défense de leurs intérêts corporatistes et nationaux. Ce qui s'est passé dans l'Union, avec tant de difficultés renouvelées depuis les débuts de la crise à la fin 2007, n'est autre qu'une illustration d'une contradiction majeure pour laquelle, tant qu'elles ne poseront pas ouvertement la question du rapprochement des cultures politiques (Barbier, 2008), les « élites » politiques n'ont pas la solution. À savoir : les événements et les interdépendances économiques poussent toujours plus dans le sens de la mutualisation, de la mise en commun de thèmes et domaines de politiques pour lesquels le niveau national perd de son efficacité ; mais dans le même temps, les conditions sociopolitiques ne sont pas réunies pour une légitimation du supranational. Précisément, les peuples et leurs démocraties sont restés au niveau national, et cela, surtout pour les questions de solidarité : les retraites, l'assurance maladie, les politiques familiales, les systèmes d'assistance, et, *last but not least*, les politiques d'éducation et les politiques culturelles.

Pour éclairer ces questions, nous commencerons par préciser la conception de la solidarité qu'on retiendra ici. Ensuite, nous expliquerons plus en détail les motifs sociaux de la solidarité, ses bases sociales. Ceci nous permettra de conclure sur l'importance – mésestimée – des cultures politiques dans l'existence en Europe des systèmes de protection sociale, une importance qui ne va pas disparaître, même avec la crise que certains milieux espèrent, à l'évidence, utiliser pour déstabiliser ou, à tout le moins, délégitimer les systèmes nationaux de protection sociale.

La solidarité selon plusieurs points de vue

Nous sommes, soulignons-le, entrés dans une période où le mot de « solidarité » figure de façon prééminente dans le discours des Commissaires européens, et dans celui du premier d'entre eux, expert en communication politique, la rhétorique moderne, J.M.D. Barroso³. Le président de la Commission utilise le mot « solidarité » de plus en plus depuis les débuts de la crise, mais le mot n'est pas dans le vocabulaire ordinaire du grand marché. Comme on le verra d'ailleurs, c'est précisément ce qui échappe à ce grand marché qui est qualifié en droit de l'Union de « solidarité ». Autour des questions de constitution et d'alimentation de fonds financiers destinés à prévenir les problèmes de l'euro et des dettes souveraines, le tout-venant de la vie politique entre 2010 et maintenant a été le fossé entre les solidarités traditionnelles, organisées au plan national et infranational, et la base minimale de solidarité qui devait se former pour construire des mécanismes de mutualisation. En l'absence d'un espace européen de discussion, de ce que le philosophe Jürgen Habermas (1974) a théorisé comme *Öffentlichkeit*, « l'espace public », les débats politiques autour de ces questions sont restés extrêmement fragmentés, séparés, *chacun dans sa langue*.

Prenons seulement l'exemple de l'Allemagne et de la France en 2011. Dans le premier pays, le terme « *Transferunion* »⁴ est devenu une forme de menace brandie par les ennemis d'un *Wirtschaftsregierung* (c'est à dire un gouvernement économique), menaçant le budget allemand et ses contribuables. À la rigueur on veut bien accepter la nécessité d'une *Wirtschaftssteuerung* (une forme de « gouvernance » économique), mais pas pour que l'Allemagne soit amenée à payer les dettes des autres⁵. Par contraste, en France la majorité de la presse est longtemps restée majoritairement en faveur de la « solidarité », ainsi que la majorité de l'opinion (qui devait se

³ Voir à ce sujet, Aldrin (2010, p. 96).

⁴ En 2011, la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, journal conservateur de référence ouvrait une section « *Europe auf dem Weg in die Transferunion* » (l'Europe sur la voie de l'Union par la redistribution). Le mot *Transferunion* est difficilement traduisible directement.

⁵ Voir l'interview de Christoph Schmidt, l'un des cinq grands sages, membres du *Sachverständigenrat für Wirtschaft* (Groupe des experts économiques allemands), pour *Der Westen*, « *Transferunion stärkt Anti-Europäer* »,

9.2.2011. <http://mobil.derwesten.de/dw/nachrichten/wirtschaft-und-finanzen/Transferunion-staerkt-Anti-Europaeer-id4263891.html?service=mobile>, consulté le 2 avril 2011.

retourner plus tard pour se rapprocher de l'opinion allemande) ; la situation n'était pas différente en Italie, au début 2011. En France, le président de la République rentrait de tous ses conciliabules avec la chancellerie allemande en annonçant aux Français que le « gouvernement économique » se mettait en place, entre l'Allemagne et la France (Barbier, 2010). Il faut donc être plus précis sur le terme « solidarité » et ne pas se borner à traiter de la variante qui circule entre les « communicateurs politiques » ceux qu'on désigne outre-manche comme des « spin-doctors ».

Nous n'avons pas l'intention ici de revenir sur la longue et complexe histoire du concept de solidarité en Europe, si différente entre les traditions nationales politiques et les traditions sociologiques du 19^e et du 20^e siècles. Il sera plus simple de prendre la solidarité en tant que principe socio-économique, c'est-à-dire la capacité concrète des sociétés de partager des ressources (des impôts, des prestations et des services) entre les citoyens et les individus, en tant qu'ils sont membres d'une communauté. Les formes de ces communautés sont multiples, qui correspondent à de multiples formes de solidarité : nationale, régionale, locale, communautaire, familiale. Il n'y a pas, dans la réalité, de solidarité « supranationale » en matière de partage de ressources ou de dons, sauf – ce qui n'est pas négligeable, dans les mouvements spontanés de solidarité qui sont déclenchés lors de catastrophes climatiques ou autres, qui provoquent l'afflux de dons des particuliers pour venir en aide à des populations par exemple sinistrées, ou pour des causes internationales, comme la lutte contre la faim. En dehors de ce cas, on distinguera ici entre quatre sens de la notion de solidarité : la solidarité entre États, la redistribution financière au niveau de l'Union européenne, la solidarité au sens du droit de l'Union européenne., et enfin la solidarité entre les membres d'une communauté nationale. Après avoir traité des trois premières, nous expliquerons les caractères sociologiques de cette dernière plus en détail.

Solidarités entre États

La solidarité entre États est certainement d'une nature différente de celle qui peut exister entre des individus. Elle résulte de la coopération entre des gouvernements qui mettent en commun, pour des raisons d'intérêt partagé, des échanges de bons procédés. Cela peut donner lieu évidemment, mais pas automatiquement, à des transferts financiers. Dans ce cas, dans un régime quasi-fédéral comme l'Union européenne (qu'on appelle aussi « consociation » selon l'expression popularisée par A. Lijphart), le transfert de fonds doit obtenir l'accord des électeurs concernés par les transferts, et il s'agit d'un point essentiel de notre analyse sur lequel nous allons revenir. Prenons l'exemple du président J.M. Barroso. Pendant la prétendue « crise grecque », en 2010, il déclara au *Financial Times* : *“There is no stability without solidarity and no solidarity without stability”*⁶. Cette forme de solidarité entre États, lors des premières étapes de ce qui fut rhétoriquement désigné comme « le sauvetage de la Grèce », puis ensuite de l'Irlande, n'était pas censée avoir des répercussions sur les dépenses nationales dans les budgets. Les fonds étaient prêtés et rapportaient des intérêts. Mais, à partir de juillet 2011 les choses changèrent, lors de l'accord conclu sur le principe de la création d'un nouveau mécanisme financier, qui devait ensuite donner lieu à la signature du texte mettant en place le Mécanisme européen de stabilité (décembre 2011), par l'intermédiaire d'un traité, qui reste à ratifier (et rentrera en vigueur, selon son texte, dès que 12 membres l'auront ratifié). À partir de ce moment, les États membres signataires sont tenus d'effectuer des versements en capital étalés dans le temps, mais qui sont prélevés sur le budget. La solidarité n'est donc plus seulement une solidarité entre États, elle organise une nouvelle forme de redistribution financière de fait entre citoyens, et l'événement donne lieu, dans les divers pays de l'Union, à des débats nationaux bien différents, dont l'archétype est l'opposition entre les opinions publiques grecque et allemande.

La redistribution financière au sein de l'Union

Il est connu de tous que le budget de l'Union quand on le compare à celui des États membres représente une limite drastique à toute solidarité au sens où nous l'entendons ici. Les membres de l'Union dépensent entre un tiers et la moitié de leur PIB pour la protection sociale au sens élargi – en incluant l'éducation et l'environnement⁷ (Barbier, 2012). Ainsi la limite imposée par eux de 1% du PIB agrégé ne permet pas d'aller bien loin : c'est une *mesure réaliste* de la solidarité existante. Sur ce 1% d'ailleurs, 80% se divise à peu près à parts égales entre les fonds structurels et la politique agricole commune (PAC). Cette dernière reste, malgré ses réformes récentes, encore une « politique sociale » pour les agriculteurs, qui est beaucoup critiquée. Les autres 40% du budget européen, c'est-à-dire 0,4% du PIB agrégé, ont effectivement un but de solidarité – principalement entre régions riches et pauvres. Il y a évidemment aussi la solidarité rhétorique : alors que les Irlandais étaient invités à voter à nouveau par référendum sur le traité dit de Lisbonne, en octobre 2009, le président Barroso fit une soudaine visite à la petite ville de Limerick en Irlande, pour annoncer une aide spéciale aux travailleurs licenciés du lieu, dans l'informatique, et il déclara *« Solidarity is one of the defining hall marks of the EU. We all know that Ireland has benefitted hugely from its 37 years of EU membership. To the envy of*

⁶ 22.3.2010: “Barroso demands solidarity on Greece”.

⁷ Exception faite des pays les plus pauvres, et surtout après les coupes budgétaires pratiquées dans la crise.

many, Ireland showed that it was able to take the opportunities given with both hands and to use the good educational levels and strong creative instincts of the Irish to turn a country of emigration and low living standards into the success story that it is today.»⁸ L'aide en question venait du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Avant les plus récentes décisions de 2011, ce dernier fonds était typique des problèmes rencontrés par toute démarche de « solidarité » dans l'Union européenne telle qu'elle est.

Ce fonds a été en effet décidé par le Conseil de l'Union en décembre 2006, et doté de 500 millions d'euros, une somme très faible, avec comme objectif de « montrer la solidarité de l'Union et de fournir de l'aide aux travailleurs qui sont licenciés en raison des transformations fondamentales que connaissent les échanges internationaux » [règlement du fonds, SEC (2008) 3056, 16.12.2008], p. 2]. Deux ans et demi plus tard, en mai 2009, en pleine crise, le fonds avait bénéficié à une poignée de salariés, moins de 15.000, ce qui correspondait à 10% de son montant seulement. À la fin 2011, la Commission a fait le point et, malgré la crise et les restructurations qui sévissent partout, le fonds n'a toujours pas été dépensé, cinq ans après⁹. Il faut donc reconnaître que la redistribution, quand elle prend place, se fait au niveau national, voire, dans certains cas minoritaires, aux niveaux infranationaux, sans parler de l'importance des solidarités familiales (dons, prise en charge des enfants et des personnes âgées, etc.). Cette situation est-elle modifiée maintenant qu'un nouveau traité, celui « de Lisbonne », a été ratifié depuis 2009, et qu'il comporte des dispositions sociales, dont quelques chercheurs de science politique ont dit tant de bien (Ferrera, 2009) ? Le traité, outre une clause dite "sociale" (son article 9, TFUE¹⁰) n'a-t-il pas incorporé de fait en son sein, par une référence de l'article 6 (TUE), la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui comporte un titre « Solidarité » ? Et la « citoyenneté européenne » y est présente depuis le traité de Maastricht. Voyons maintenant les conséquences en termes de solidarité.

Citoyenneté européenne, solidarité et droit de l'Union européenne

Il faut reconnaître que, depuis l'adoption du traité, la question de la solidarité n'a pas substantiellement changé. La référence à la Charte des droits fondamentaux n'est pas fréquente dans les décisions de la Cour de Justice. Et, quand elle est faite, elle porte rarement des conséquences en matière de justiciabilité (Roman, 2010). La longue liste des droits du titre "Solidarité"¹¹ ne sont justiciables qu'au niveau national et, de manière croissante, la jurisprudence de la Cour et de son Tribunal ont mis en danger les systèmes de protection sociale et les services sociaux des États membres (Barbier, 2012; Scharpf, 2010; Barbier & Colomb, 2012), au bénéfice de la défense des libertés économiques. En outre, l'avis de la grande majorité des juristes tient que la référence existant désormais à l'article 6 ne va pas changer grand' chose, pour les droits sociaux, au moins jusqu'à ce que l'Union soit effectivement membre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Et même après ce changement attendu, beaucoup pensent aussi que l'équilibre entre les deux Cours, celle de Strasbourg et celle de Luxembourg, ne va pas se modifier.

En outre, sur le plan juridique, ce n'est pas de la citoyenneté européenne qu'on peut attendre de secours. Cette citoyenneté n'est en aucun cas une "citoyenneté sociale", au sens du concept de T.H. Marshall. Elle est en quelque sorte « encadrée » dans la liberté de circulation des personnes. C'est pourquoi cette citoyenneté ne trouve pleinement son contenu que pour les citoyens européens qui exercent effectivement cette liberté en se déplaçant (Rodière, 2008, p.195; 265). Les seuls droits sociaux qui sont mentionnés dans le droit primaire de l'Union sont les droits des migrants (article 21.3 TFUE). Cette situation peut amener à des paradoxes, comme par exemple dans le cas d'un citoyen qui n'est pas mobile, et qui se voit appliquer des dispositions nationales moins favorables que celles de la loi européenne. La seule dimension de la citoyenneté européenne qui n'est pas directement ou indirectement liée à la liberté de circulation concerne les élections au parlement européen. Bien que cela ne soit pas un élément de la « citoyenneté sociale » au sens habituel, on peut cependant lui ajouter les dispositions concernant l'interdiction de la discrimination (articles 18 et 19 TFUE qui précèdent l'article 20 de la citoyenneté européenne). Un aspect majeur de la lutte contre la discrimination est, au demeurant lié à la liberté de circulation, c'est la discrimination pour cause de nationalité, mais l'article 19 mentionne toutes les dimensions habituelles (le sexe, le genre, l'origine raciale) ou ethnique, la religion et les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle). De ce point de vue, en définitive, les droits accordés par le droit de l'Union ont un caractère ambigu, à double face (Barbier et Colomb, 2012). D'un côté, beaucoup, inscrits dans la Charte déjà citée, relèvent des droits fondamentaux, mais aussi de la liberté de circulation, qui est souvent présentée elle-

⁸ Discours du 19 octobre, 2009 http://ec.europa.eu/ireland/press_office/speeches-press_releases/barroso-limerick-city-council_en.htm, consulté le 28.8. 2011.

⁹ 400 millions d'euros ont été engagés au 16.3.2012 et 86 000 personnes aidées.

¹⁰ Selon lequel l'Union doit tenir compte dans ses politiques, des exigences concernant « la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine »

¹¹ On note parmi eux les droits de grève, de négociation collective, droit à de bonnes conditions de travail, à la protection et à l'assistance sociale, etc.

même comme « fondamentale » par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Toutes les principales dimensions de la citoyenneté européenne, sauf le droit de vote aux élections européennes sont liées à la situation en matière de circulation, ce qui fait des citoyens « mobiles », un tout petit groupe qui résident et travaillent dans un autre pays que celui de son origine¹², des destinataires privilégiés. Une exception majeure à cette situation doit être soulignée, celle de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui, en raison de divers processus de « contagion » (*spill-over*) non prévus à l'origine, a étendu son influence, issue du premier article 119 du traité de Rome (voir Davies *et al.*, 1996).

Enfin, il faut aussi insister sur un point qui est méconnu. En tant que critère légal, la solidarité se trouve être la raison qui permet d'échapper aux principes de la concurrence et du marché non entravé. C'est pour cette caractéristique que les systèmes de protection sociale de base sont protégés du marché, depuis la double décision dite Poucet-Pistre en 1993. Ce n'est donc pas la solidarité qui est protégée par le grand marché, mais plutôt la protection sociale qui est protégée des effets de ce grand marché pour autant qu'elle est solidaire (Ferrera, 2005 ; Barbier, 2012). Cette situation est au demeurant fragile, puisqu'elle repose sur une jurisprudence et non sur une loi européenne, dont on peut parfois craindre qu'elle soit remise en cause dans le futur.

En définitive, ce n'est ni dans le minuscule budget européen, ni dans la protection des droits proprement sociaux des citoyens européens qu'on peut rechercher une solidarité positive¹³, substantielle. Cette dernière reste située, après plus de 50 ans d'histoire des Communautés européennes, aux niveaux national et infranational, là où les débats et les combats pour la justice sociale se passent et se dénouent, en dépit d'une rhétorique bien présente au niveau supranational (Barbier, 2011). Les travaux de science politique ont depuis longtemps souligné deux aspects de la situation de l'Union qui tendent à expliquer cette extension limitée de la solidarité à l'échelle européenne : il y a d'abord l'argument bien connu de W. Streeck (1998), à propos de l'asymétrie qui oppose les capacités respectives des travailleurs et des employeurs à s'organiser : il y a beaucoup plus de chances, de fait, que les intérêts se combinent pour faire triompher des principes libéraux, que pour réunir des soutiens effectifs pour plus de « social ». Cette explication est évidemment renforcée par l'argument de la science politique qui considère les gouvernements comme arc-boutés sur la défense de leurs compétences au niveau national, à commencer par les compétences sociales. Mais, au-delà de ces arguments parfaitement recevables, la sociologie permet d'expliquer la situation de façon plus approfondie, comme on va le voir dans la deuxième partie, consacrée à la solidarité à l'intérieur de la communauté politique nationale.

Les raisons d'une solidarité réduite au sein de l'Union

Les deux arguments précédents ne peuvent en effet faire abstraction du fait que les systèmes de protection sociale, de même que les systèmes de relations professionnelles se sont établis dans l'histoire au plan national (et avec des segments aussi au niveau infranational dans certains domaines et dans certains pays). Ce fait ne résulte pas d'un hasard, mais du fait que les débats et conflits qui ont présidé à la construction historique de ces systèmes se sont tous inscrits dans le cadre d'institutions et de cultures politiques marquées par des communautés politiques qui en général parlaient une seule langue¹⁴, et qui ont nourri en leur sein un sens de la réciprocité fondé sur une représentation, certes loin d'être homogène et non conflictuelle, d'une forme d'échanges politiques que les protagonistes étaient condamnés à vivre ensemble. La vie politique formelle est fondée sur cette réalité dans les pays démocratiques, dont la démocratie est partout nationale. Il ne s'agit pas ici d'ignorer que cette vie politique formelle ne représente qu'une part de la vie politique en général, bien plus complexe et diversifiée, ce qui multiplie les sens de ce qu'on peut désigner comme « culture politique » (Cefaï, 2001). Les événements récents de la crise économique et politique apportent, dans l'Union européenne, de nouvelles preuves de ce phénomène. Qu'on considère par exemple le cas de la Grèce. Les citoyens grecs d'aujourd'hui sont confrontés à des mesures d'ajustement économique très contraignantes concernant retraites et salaires, imposées par les autorités financières internationales (FMI et BCE alliés à la Commission européenne). Que peuvent les citoyens grecs face à cette situation ? Utiliser les élections pour changer leurs gouvernants, mais ce processus politique est interne à la Grèce, et c'est entre eux que ces concitoyens sont contraints de se répartir les conséquences. S'ils ne veulent pas voir leurs salaires ou leurs retraites diminués de 25%, que leur reste-t-il comme autre option, sinon l'exil ? Cet exemple, comme de nombreux autres pris dans l'actualité de la vie des pays de l'Union, illustrent parfaitement le fait que, pour faire transférer au niveau fédéral de l'Union des éléments de solidarité, on aura besoin d'autres cultures politiques transnationales qui permettraient aux Européens de se mettre d'accord en tant que citoyens. Or, la réalité d'aujourd'hui est contrainte par le fait qu'il n'existe pas une seule langue pour parler de ces questions ensemble, l'anglais n'étant que l'apanage d'une toute

¹² Actuellement estimée entre 1 et 2 % de la population en âge de travailler.

¹³ Au sens de droits effectifs et justiciables.

¹⁴ Il est évident que de nombreux pays sont multilingues. À part le cas belge, qui a démontré depuis longtemps l'importance des langues et de leurs liens avec les cultures politiques, et qui est malgré tout toujours fédéralisé du point de vue du financement de la protection sociale, il y a en premier l'Espagne, avec l'importance du catalan. Le castellan reste la langue de la politique formelle espagnole.

petite couche de privilégiés qui peuvent s'exprimer de manière vraiment compétente dans cette langue¹⁵, à part évidemment les anglophones de naissance ou de langue « maternelle ». C'est pourquoi toute extension nouvelle de ce qu'en France on appelle « Europe sociale » me semble exiger, comme préalable, des politiques culturelles et linguistiques européennes et non pas simplement nationales (Barbier, 2008). La protection sociale (et la solidarité) ne sont pas simplement des systèmes fonctionnels de programmes et de transferts pour couvrir des risques sociaux, ce sont des systèmes de relations sociales, politiques et économiques, qui ont une dimension explicitement culturelle. Il s'agit de ce qu'on a pu appeler, au niveau national de « logiques morales et politiques » (Rothstein, 1998). C'est pourquoi il y a des conditions linguistiques et culturelles à réunir pour toute extension de programmes de solidarité au niveau de l'Union (Kraus, 2008). Or, aujourd'hui, ces conditions ne le sont pas, comme l'ont encore très clairement illustré les développements récents des programmes d'ajustement économique, et des réformes qui sont conçues et mises en œuvre par les autorités de l'Union européenne : pour ne prendre qu'un exemple, la Commission européenne peut bien souhaiter faire converger l'âge de la retraite dans l'Union vers 65, 67 ou 70 ans, mais les conditions pour que des systèmes de retraites soient légitimées démocratiquement supposent que les populations concernées se prononcent sur les frontières de leur régime de solidarité. C'est bien la question de la différence (imaginée, le plus souvent) entre l'âge de la retraite chez « les Grecs » et celui « des Allemands », qui a immédiatement provoqué des controverses, sur la base de stéréotypes nationaux, dans les presses grecque et allemande, lesquelles parlent chacune un idiome qui n'est pas connu par leur correspondante dans l'autre pays.

Il est certain que le type de solidarité historique qui a été organisé l'a été au niveau national depuis la fin du 19^e siècle, ce qui a impliqué l'exclusion des étrangers de son champ (Barbier et Thérêt, 2009). Cela a nécessité l'usage d'une langue nationale, ou, dans les cas exceptionnels d'un tout petit nombre de langues (Kraus, 2011). Cette forme de solidarité, qui a été compatible, au demeurant, avec le maintien d'autres formes de solidarité, professionnelle, locale, familiale, etc., a toujours reposé sur un minimum de relations de confiance et de réciprocité. Personne n'ignore que ces relations ne sont pas exemptes de graves contradictions et de conflits, mais il existe, au niveau national, des formes institutionnelles qui permettent de les résoudre de façon publique, au moins temporairement, et de façon *relativement* légitime. Cela a nécessité l'établissement de conceptions relativement partagées de formes, à chaque fois spécifiques, de « justice sociale », dans des communautés relativement fermées par la langue¹⁶ (Van Oorschot *et al.*, 2008) et cela, quelle que soit leur proximité de fait dans l'espace politique européen (Barbier, 2012). Ces institutions et ces conditions sociales politiques et culturelles n'existent pas au niveau quasi-fédéral de l'Union. Nous pouvons passer en revue de façon plus détaillée les conditions sociales de cette solidarité nationale en analysant ce qui constitue, sociologiquement, la nation comme forme pertinente du politique, de la démocratie telle qu'elle existe et de la réciprocité.

Protection sociale et nation

Identifier les caractéristiques sociologiques des nations qui font que cette forme résiste aux évolutions contemporaines est nécessaire. Cela amène à considérer de façon plus détaillée les « cultures politiques » qui sous-tendent les systèmes de protection sociale, systèmes qui sont, au fond, les bases essentielles par l'intermédiaire desquelles la démocratie a encore une consistance contemporaine, malgré tous ses aspects oligarchiques et ses multiples « déficits », aux niveaux national comme supranational (Schmidt, 2006).

Quelles sont les caractéristiques des nations qui les rendent si « résistantes » en matière de protection sociale et de solidarité, y compris au travers de la crise actuelle ? il n'est pas inutile de rappeler que le concept de nation¹⁷ en sociologie, est délicat à manier. « Le national » a une mauvaise réputation¹⁸, associé inévitablement avec les nationalismes, moteurs historiques des guerres contemporaines. R. Brubaker, par exemple, met systématiquement le mot « nation » entre guillemets, car il s'agit pour lui d'une catégorie « putative » qui n'est ni une entité réelle, ni une collectivité substantive. *Nationness*¹⁹ (un équivalent relatif de « *identité nationale* », ou du sentiment d'appartenance nationale) se réfère, pour lui à un « événement contingent » (*a contingent event or happening*) (1996, p. 21). C'est aussi la position, plus récente du courant de recherche qui s'intitule « cosmopolitans » (les « cosmopolitains », dont on a parlé en introduction), parmi

¹⁵ Voir chez P. Van Parijs (2011) la défense d'une stratégie privilégiant l'anglais de cette couche sociale.

¹⁶ Au point que des débats formellement identiques voire, communs, prennent place dans chaque communauté, dans l'ignorance de l'autre (Barbier, 2008).

¹⁷ On peut définir la nation comme une « communauté culturelle formée d'individus qui ne se connaissent pas et ne sont reliés ni par la parenté ni par une initiation spécifique du type traditionnel » qui peut avoir des « fondements divers, ethnique, linguistique, religieux ou purement historique. (Leca, 1992, p. 653-654).

¹⁸ Comme le dit D. Schnapper, (1991, p. 26) dans la sociologie « le national est marqué du péché du national-socialisme, du Front national ou des excès nationalistes, responsables des guerres du XX^e siècle ».

¹⁹ « *nation-ness* » est l'une des catégories essentielles utilisées par B. Anderson (1983). Cette *nation-ness* est pour lui la caractéristique (culturelle, artificielle) qui fait que les membres d'une communauté nationale se font une certaine image (imaginent) leur communauté politique. En ce sens, on peut parler d'un sentiment partagé d'une appartenance à un collectif imaginaire.

lesquels U. Beck & E. Grande, 2005) qui conteste la pertinence de la notion²⁰. Cependant, dans le monde réel qui n'est pas celui des visions normatives de ceux qui se réclament de la citoyenneté mondiale de Kant, la base empirique des sociétés européennes reste la protection sociale, laquelle est au cœur de la légitimité démocratique (Schnapper 1991: 321). Bien évidemment, comme nous l'avons souligné (Barbier, 2008), il ne faut pas pour autant postuler que la base nationale de la solidarité est automatique, et c'est toujours un objet de vérification sociologique empirique, comme l'avaient déjà souligné M. Weber dans son article sur la nation (Weber, 1998). B. Anderson a développé aussi ce point en analysant ce qu'il appelle une « imagined community » (Anderson 1983), qui tient au fait que *“In the mind of each lives the image of their communion”* (ibid: 15).

Il est donc surprenant que, dans l'analyse comparée des systèmes de protection sociale, une industrie pourtant florissante, très rares soient ceux qui ont insisté sur cette « clôture nationale » : c'est le mérite de M. Ferrera d'avoir le premier ouvert cette ligne d'analyse, en la faisant passer du statut d'implicite à celui de fait explicite (Ferrera 2005). Les systèmes qui organisent la solidarité sont relativement clos, depuis la fin du 19^e siècle, contemporains d'ailleurs de l'installation de techniques étatiques de gestion de la population nationale. Il y a à la fois l'établissement des frontières, mais aussi de liens internes de réciprocité, cimentés par l'existence de fonctions croissantes de redistribution financées par l'impôt. Ces programmes sont profondément ancrés dans le sentiment que les citoyens peuvent, au moins formellement, discuter la justice sociale des prélèvements et des prestations, et ils savent identifier qui sont les bénéficiaires et ceux qui payent plus ou moins que d'autres. La capacité de partager se construit ainsi, dans une société circonscrite (Rothstein, 1998), une « collectivité historique », comme dit D. Schnapper, marquée par la nationalité, le sentiment d'appartenance et l'identification, sans parler de la langue et de la résidence.

Plus concrètement encore, les nations sociologiques fournissent des cadres quotidiens, matériels et cognitifs, symboliques, pour que la légitimation existe – toujours fragile, il est vrai – des choix de justice sociale et des actions publiques qui organisent la collecte fiscale et la redistribution des subsides étatiques, et, au-delà, de la sécurité sociale. L'appréciation en définitive « morale » faite par les individus n'est pas possible sans l'identification d'une collectivité à laquelle ils appartiennent, qu'ils peuvent supposer animée en son sein par des mécanismes de réciprocité : la dénonciation publique des manquements à cette réciprocité constitue d'ailleurs un des éléments essentiels de la politique dans toute communauté nationale. L'identification en question n'est certainement pas ethnique, elle représente en outre, comme c'est bien connu, une parmi d'autres identifications ouvertes aux choix des individus, mais elle est particulière, car elle est liée à l'existence d'une *Öffentlichkeit*, un espace public démocratique qui, répétons-le, parle le plus souvent dans une langue donnée. Même dans l'espace européen, où la coordination des régimes de sécurité sociale est de mieux en mieux organisée, la nationalité reste un facteur clé de l'accès à la protection sociale. Enfin, l'ancrage national de la solidarité se manifeste en outre d'une façon matérielle, sur le territoire, par l'existence d'institutions formelles (ainsi : les caisses de retraite, les agences de l'emploi, etc.), par le rôle organisateur d'un droit qui reste national – malgré la primauté sans cesse croissante du droit de l'Union (Barbier, 2012) – et qui définit les droits et les obligations des individus. L'administration, elle aussi, parle une seule langue – même si dans certains pays, les services publics ont fait d'immenses efforts pour offrir des services dans les langues des immigrés, comme par exemple au Royaume Uni, ou en Allemagne, pour les Turcs.

Pour l'instant, et sans doute pour un temps très long encore – malgré les pressions jamais aussi fortes pour plus de mutualisation et de fédéralisation, qui sont amenées par la crise économique et financière – cette situation va perdurer et l'on ne connaît pas de moyens pour trouver des équivalents à tous ces éléments concrets de l'ancrage national, à un niveau supranational. Cette absence d'équivalents au sens des significations portées et vécues par les personnes, est à la racine des positions prises par les électeurs de tel ou tel pays : les Danois, par exemple, refusant le traité de Maastricht en 1992, les Néerlandais, et les Français, refusant le projet de traité constitutionnel en 2005, les Irlandais, en 2008, refusant le traité de Lisbonne dans leur premier choix. Cette contrainte est apparue de plus en plus évidente, à mesure que les étapes de la crise, financière, économique, puis finalement, politique, se sont révélées depuis 2008, au moment même où les ennemis classiques du fédéralisme perdent du terrain²¹, et les partisans de « plus d'Europe » en gagnent. Il n'en reste pas moins qu'il existe, même dans ce contexte renouvelé, de puissantes raisons pour que la gestion et la conception de la protection sociale – de même, soit dit en passant, que les systèmes de relations professionnelles entre représentants patronaux et syndicaux – soient maintenus au niveau national, quelles que soient les risques croissants du « dumping social ». Ce sont des raisons de légitimité, mais aussi de simple faisabilité (Barbier, 2008).

²⁰ Allant plus loin, U. Beck a organisé une forme de *coup-de-force méthodologique*, en persuadant finalement un grand nombre de chercheurs qu'il existerait un concept neutre de “nationalisme méthodologique”. L'objectif depuis longtemps prôné par les sociologues, comme N. Elias, de dépasser l'étroitesse du cadre national, est tout à fait essentiel. L'usage du concept de “nationalisme méthodologique”, à l'inverse est en général utilisé pour délégitimer l'observation de tout ce qui est « national », donc normativement condamnable.

²¹ L'hebdomadaire *The Economist*, traditionnel ennemi de l'Union européenne, a commencé de s'interroger à propos d'une « convergence of social contracts » dans l'Union [« The euro's existential worries », May, 8th, 2010, p. 34.].

Conclusion: scenarios de solidarité et cultures politiques

La crise en Europe s'est graduellement muée en une crise politique à multiples facettes. Le cœur de cette crise tourne cependant autour de la solidarité, même si cette réalité est rarement présentée aussi clairement. Le refus de la redistribution accrue entre pays est un fait : nous l'avons évoqué en introduction, concernant une partie majoritaire de l'opinion allemande, bientôt d'ailleurs rejointe par l'opinion française²² qui encore six mois plus tôt, apparaissait – dans les sondages – comme nettement plus encline à la solidarité. Cette méfiance peut être considérée comme rationnelle d'un triple point de vue (Barbier 2008) : de celui des affects d'identification à une communauté, par opposition à une communauté plus large qui n'existe pas encore ; de celui d'une rationalité instrumentale : la solidarité qui est déjà si difficile à établir au niveau national est considérée comme encore moins faisable au niveau supranational ; d'un point de vue de valeur, enfin, si l'on considère que la réciprocité n'est pensable que dans le cadre d'une collectivité aux frontières identifiées et aux schèmes culturels partagés, en ce qui concerne les valeurs de justice sociale.

Au moment donc où le règlement des immenses dégâts de la crise économique incombe aux dirigeants et aux élites politiques nationales, ceux-ci, que ce soit « à Bruxelles » comme on dit de façon métonymique, ou dans les capitales des États membres, se trouvent dans une profonde contradiction. Ils doivent convaincre les populations dont ils sont les élus, car ils ne peuvent pas, durablement du moins, se passer de leur accord²³ pour continuer à étendre l'intégration européenne, dans le sens de plus de fédéralisme, qu'ils considèrent comme nécessaire, pour une grande partie d'entre eux. Toutefois, ces classes dirigeantes sont divisées sur ces questions et les hésitations les parcourent. En effet, de l'autre côté, les décisions économiques de plus en plus « fédéralistes » apparaissent pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire prises sans l'organisation d'une approbation démocratique : le mécontentement des populations en Irlande, en Grèce, au Portugal, en Espagne, et, en mars 2012, en Italie aussi bien qu'en France est avéré par les manifestations d'opposition aux réformes. Une tentation s'est fait jour chez les dirigeants fédéralistes d'un nouveau despotisme éclairé, bien illustré par la mise en œuvre de la politique européenne par l'organisme dit « troïka » en Grèce (Banque centrale européenne, Commission et Fonds monétaire international). Les scénarios de la solidarité pour l'avenir de l'Europe sont donc difficiles à déchiffrer. Reste la certitude qu'en raison des bases sociologiques de la solidarité telle qu'elle existe, bases que nous avons décrites empiriquement, le passage à une solidarité dans des frontières européennes ne peut avoir lieu sans une longue période d'évolution qui en établirait les conditions sociales de possibilité. On ne voit pas, sauf scénario d'un véritable despotisme – jamais exclu bien sûr – la Commission et le Conseil européen, imposer une unification (vers le bas) des systèmes de protection sociale nationaux (avec peut-être le soutien de la Cour de Justice de l'Union européenne – Barbier et Colomb, 2012). Ce qui est plus vraisemblable, c'est un processus d'étapes vers un fédéralisme accru, avec des contradictions grandissantes entre les dirigeants préoccupés d'objectifs économiques, et des populations avides de voir protégés leurs systèmes de solidarité. Les processus électoraux incertains, de même que les mouvements sociaux qui se développent de façon aussi incertaine joueront dans l'affaire un rôle que nul ne peut prévoir.

²² Voir l'étude publiée par la SOFRES comparant les deux opinions, allemande et française, en décembre 2011 (TNS Sofres : Allemagne-France, deux opinions publiques face à la crise).

²³ L'ignorance des résultats des référendums négatifs, comme par exemple en France, a laissé de profonds problèmes en termes de légitimité, dans ce pays comme aux Pays-Bas, qui ont attisé un sentiment anti-européen dont la croissance est enregistrée par les outils de sondage de la Commission européenne, et au plan national.

Références

- Aldrin P., 2010, « L'invention de l'opinion publique européenne, genèse intellectuelle de l'Eurobaromètre (1950-1973) », *Politix*, 2010/1, n°89, p. 79-101.
- Anderson B., 1983, *Imagined communities, reflections on the origin and spread of nationalism*, London, Verso.
- Barbier, J.-C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris: PUF. [2012, traduit et adapté, *The Long Road to Social Europe*, Abingdon: Routledge]
- Barbier J.-C., 2010, « Europe, les frontières de la solidarité restent à définir », *Esprit*, Juillet, p. 39-50.
- Barbier J.-C., 2011, « Changes in political discourse from the Lisbon strategy to Europe 2020: tracing the fate of social policy », Brussels, *ETUI Working Paper* 2011.01.
- Barbier, Jean-Claude & Fabrice Colomb (2012): 'EU Law as *Janus bifrons*, a sociological approach to "Social Europe"', in: Barbier, Jean-Claude (ed.) EU Law, Governance and Social Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 1, Vol. 16, Article 2
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-002a.htm>.
- Beck, U. and Grande, E. (2004) *Kosmopolitisches Europa*, Frankfurt/M : Suhrkamp., traduit en français (*Pour un empire européen*, Paris, Flammarion, 2007).
- R. Brubaker, 1996, *Nationalism reframed, nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calhoun C., "The Class Consciousness of Frequent Travelers: Toward a Critique of Actually Existing Cosmopolitanism", *The South Atlantic Quarterly*, 101:4, 2002, p. 869-897.
- Davies, P., Lyon-Caen, A., Sciarra, S., Simitis, S. (1996, 2nd ed 2005), *European Community Law, principles and perspectives*, Liber Amicorum Lord Wedderburn, Oxford: Clarendon Press.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera M., 2009 "The JCMS Annual lecture: National Welfare States and European Integration: in Search of a 'Virtuous Nesting'" *Journal of Common Market Studies*, 47, 2, p. 219-233.
- Habermas J., 1974, « The public sphere: an encyclopedia article (1964)", *New German Critique*, n° 3, Autumn, p. 49-54.
- Held D., 2002, "National Culture, the Globalization of Communications and the Bounded Political Community", *Logos*, Summer, 1.3., p. 1-17.
- Kraus, P. 2008. *A Union of Diversity, Language, Identity and Polity-Building in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kraus, P. 2011. "Neither United nor Diverse? The Language Issue and Political Legitimation in the European Union". Pp. 17-34 in *Linguistic Diversity and European Democracy*. Edited by A. L. Kjær & S. Adamo. Farnham: Ashgate.
- Leca J., 1992, article « Nation », dans Olivier Duhamel et Yves Mény, dir., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, p. 653-4.
- Meyer John W., John Boli, George M. Thomas and Francisco O. Ramirez, 1997, "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103(1), p. 144-181.
- Rodière P., 2008, *Droit social de l'Union européenne*, Paris: LGDJ.
- Roman, D. (2010) 'La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social' in D. Roman (dir.), *Droits des pauvres, pauvres droits, recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, EHESP CREDOF, Paris, p. 1-40.
- Rothstein B., 1998, *Just institutions matter, the moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scharpf F., 2010, "The Asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a social market economy", *Socio-Economic Review*, 8, 2, p. 211-250.
- Schmidt, V. A. , 2006, *Democracy in Europe, EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Schnapper D., 1991, *La France de l'intégration, sociologie de la nation*, Paris, Gallimard.
- Streeck W., 1998, « De la construction du marché à la construction étatique ? Réflexions sur l'économie politique de la politique sociale européenne », in S. Leibfried S. et P. Pierson (eds) *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*, Paris : L'Harmattan : 339-387.
- Van Oorschot W., M. Opielka, et B. Pfau-Effinger, 2008, dir., *Culture and Welfare States : Values and Social Policy in comparative perspective*, Cheltenham, E. Elgar.
- Van Parijs P., 2011, *Linguistic justice, for Europe and The World*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber M., 1998, "The Nation", in H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber, Essays in Sociology*, New York, Galaxy Books.